

**Colloque international**  
**"Les mondes ruraux à l'épreuve des sciences sociales"**  
**Dijon, France, 17-19 mai 2006**

**Marie Hrabanski**  
Université Lille 1, doctorante en sociologie, Clersé

**L'encadrement syndical agricole européen : Pertinences et limites du  
COPA et des associations spécialisées transnationales**

Plusieurs organismes assurent la représentation des agriculteurs français en Europe. Ces derniers siègent dans des structures syndicales transnationales, aux côtés de leurs homologues européens. Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) est créé en 1958 et se compose essentiellement des syndicats majoritaires de chaque pays (FNSEA, DBV...). Parallèlement, l'encadrement syndical des agriculteurs dans l'UE est assuré par des associations européennes de filière, qui fédèrent les associations spécialisées nationales.

Les prérogatives des organismes européens de représentation ont évolué au gré des orientations agricoles des dernières décennies et des différents élargissements. Le COPA qui ne comptait que douze organisations lors de sa création en rassemble aujourd'hui quelques quatre-vingts issues des vingt cinq pays membres de l'UE. La Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) réunit quant à elle les vingt et un pays producteurs de betteraves concernés par l'OCM sucre, l'Union internationale des tabaculteurs (UNITAB) représente les 300 000 planteurs de l'UE, répartis inégalement dans le sud de l'Europe.

Des professionnels du lobbying et des militants syndicaux interviennent dans les sphères décisionnelles bruxelloises et se chargent de représenter un intérêt communautaire, celui des agriculteurs, des betteraviers ou des tabaculteurs dans ces organisations professionnelles transnationales. Une première question concerne le type de relations qui unit ces différents organismes. Quelles sont leurs prérogatives, en quoi le découpage entre une organisation à vocation générale et des associations spécialisées offre-t-il des atouts intéressants pour les agriculteurs européens représentés ? En mettant en évidence les particularités des organisations étudiées (COPA, CIBE, et UNITAB) nous montrerons l'hétérogénéité de l'élite agricole européenne et les ressources différenciées qu'elle propose. Cette réflexion nous invitera à nous interroger plus généralement sur la persistance ou au contraire sur l'effacement des spécificités du syndicalisme agricole européen.

La recherche repose sur des observations ethnographiques, des entretiens semi directifs et des questionnaires d'analyse des relations menés auprès de l'ensemble des représentants de l'UNITAB et des lobbyistes du COPA. Une méthodologie aussi systématique n'a pu être appliquée à la CIBE<sup>1</sup>. Ces données ont permis de saisir la division des tâches entre les différentes organisations.

L'enquête effectuée a mis en évidence, au vu des compétences organisationnelles du COPA et des attributs de ses lobbyistes, les difficultés de cet eurogroupe à représenter les intérêts des agriculteurs de l'UE (I). Les associations spécialisées ont également pour objectif de faire émerger des positions communes. A la différence du COPA, leur légitimité repose sur leur ancrage avec « le terrain » dans la mesure où elles disposent de connaissances plus précises sur le secteur qu'elles représentent. Selon leurs ressources organisationnelles et

---

<sup>1</sup> La réforme complexe de l'OCM a rendu difficile l'accès au terrain.

symboliques, elles entretiennent des liens spécifiques avec le COPA (II). Toutefois, même dans les associations spécialisées transnationales, les consensus paraissent complexes à obtenir de par l'hétérogénéité des intérêts représentés. Les réponses apportées à ces difficultés diffèrent ; elles s'orientent, dans le cas des betteraviers, vers la constitution de blocs de pays opposés aux autres, dans le cas du tabac, la stigmatisation du secteur à l'échelle de l'UE permet d'éviter les replis nationaux et favorise l'émergence d'une position commune de contestation à l'ensemble des tabaculteurs européens (III).

## **1-Handicaps et ressources organisationnelles du COPA**

C'est en 1958 que se crée le Comité des organisations professionnelles agricoles, grâce à la négociation réussie entre les responsables de la Commission européenne et les représentants des organisations professionnelles agricoles nationales (OPA). Sicco Mansholt, alors ministre de l'agriculture des Pays-Bas, a favorisé l'émergence du COPA, dans le but de centraliser la représentation des agriculteurs européens. L'Eurogroupe se compose des OPA de chaque pays, les organisations majoritaires y sont surtout représentées. Le COPA assure, à ce titre, la représentation permanente de la majorité des agriculteurs européens à Bruxelles. L'organisation devient alors leur unique porte-parole et s'installe dans une relation de type corporatiste avec la Commission européenne. L'eurogroupe est, à ce titre, étroitement lié à la gestion de la PAC (Delorme, 2002).

Depuis la fin des années quatre-vingts, le COPA a perdu son hégémonie. Le Comité des organisations professionnelles agricoles européen n'est plus le seul interlocuteur de la DG Agri. La Commission européenne élargit sa consultation et auditionne dès sa création la Confédération paysanne européenne (1986). Elle recueille également la position des écologistes, des associations de consommateurs etc. De même les problématiques agricoles ne sont plus seulement traitées par la DG Agri, d'autres directions comme la DG Santé des consommateurs, la DG Commerce, interviennent également dans les négociations. Le COPA se voit contraint de nouer des liens avec certaines DG et certains groupes avec qui il ne se trouve pas en position de force et surtout avec qui il n'a pas l'habitude de travailler.

De même, le changement de discours sur la PAC introduit par la nouvelle Commission Delors stigmatise la DG Agri, l'accusant d'être en partie responsable des dérives budgétaires agricoles (Fouilleux, 2003). A travers elle, c'est également le COPA et les organisations agricoles européennes qui sont visées. Des lors, la légitimité du COPA diminue. Incapable de fournir une expertise reconnue, l'influence du COPA ne cesse de s'amoindrir. Le Comité, implanté à Bruxelles, doit s'appuyer sur les connaissances des structures nationales, ainsi s'il est en mesure de fournir certaines informations, les lobbyistes du COPA ne sont pas des experts agricoles. Parallèlement, la DG Agri développe au milieu des années quatre-vingts sa propre expertise et n'hésite pas à contacter directement les syndicats nationaux afin de récolter les éventuelles informations qui lui seraient nécessaires tout en légitimant son action (Robert, 2003). Le COPA dispose ainsi d'une légitimité restreinte aux yeux des pouvoirs publics européens, l'eurogroupe leur semble trop déconnecté des agriculteurs et du terrain et n'être en mesure que de proposer des positions minimalistes.

Les élargissements successifs affaiblissent également l'embryon de cohérence présente au COPA. Suite aux différents élargissements, il est de plus en plus difficile de faire émerger des positions communes entre les pays membres. Le COPA doit ainsi souvent se satisfaire de consensus « mous » aux interprétations élastiques, et parfois même ne parvient pas à faire

émerger une position. Cette tendance s'accompagne d'une multiplication des visions de l'Europe et de l'agriculture en Europe.

Les agriculteurs eux mêmes doutent parfois de l'utilité du COPA. L'attitude du lobby agricole européen a toujours été circonspecte à l'égard des décisions de la DG Agri. Dans les années quatre-vingts, un refus symbolique du COPA devenait même synonyme de mauvaise conduite (Hervieu, Lagrave, 1992). En quête de légitimité, l'organisation européenne tend à éviter toutes formes de conflit avec la Commission.

Enfin, l'évolution du COPA et de ses relations avec les instances décisionnelles européennes peut également être appréhendée à travers les professionnels de la représentation qui travaillent au COPA. Deux types de représentants d'intérêts coexistent au sein de l'organisation : certains se rapprochent de la figure du militant politique, d'autres plus distanciés, considèrent leur emploi comme une étape dans leur carrière et quittent régulièrement le COPA pour la Commission européenne. Ainsi, l'orientation professionnelle de la plupart des lobbyistes met en lumière la contiguïté des liens entre le COPA et la Commission (Hrabanski, 2005). Cette collusion ordinaire entre le contrôleur et le contrôlé (Eymeri, 2002), entre l'instance régulatrice, la Commission, et le secteur régulé, l'agriculture et ses représentants, ne constitue pas un fait nouveau. Cette tendance pourrait s'inscrire dans la tradition corporatiste qui a lié les deux instances pendant de nombreuses années. Cependant, la proximité établie entre les lobbyistes les plus attachés au COPA et la Commission se distingue fortement de celle qu'entretiennent les lobbyistes les plus mobiles avec l'administration communautaire. La collusion entre les mobiles du COPA et la Commission semble aujourd'hui relever davantage de stratégies individuelles, dégagées de toute appartenance et loyauté à un groupe, que d'une réelle volonté de faire collaborer les représentants agricoles et les fonctionnaires. Elle tend ainsi à autonomiser le système de prise de décision européen plutôt que de rapprocher les agriculteurs infranationaux des membres des institutions européennes (Smith, Costa, 2005).

Malgré ces difficultés, le COPA bénéficie d'une légitimité institutionnelle importante. Pour intervenir dans les groupes consultatifs organisés par la Commission européenne, les intervenants doivent être affiliés à une structure nationale membre du COPA. De plus, le COPA dispose d'une légitimité historique et symbolique, et il permet aux agriculteurs de se rencontrer. Ils y expriment des positions différentes, ce qui peut faciliter la convergence de leurs idées. En effet, si certaines filières disposent d'associations spécialisées européennes qui assurent l'échange d'idées entre les syndicats nationaux, d'autres ne se rencontrent que dans le cadre offert par le COPA.

Enfin, la dernière réforme de la PAC de 2003 accentue la prise en charge horizontale des questions agricoles. La gestion des OCM devrait à terme être organisée de façon globale. Les questions transversales à l'ensemble des secteurs, dites questions horizontales occupent une part importante des activités du COPA (OMC, bien être des animaux, environnement), et cette tendance devrait s'accroître. L'organisation, dont l'objectif est de représenter l'ensemble des agriculteurs, conserve ainsi une certaine pertinence.

Si le COPA dispose d'une certaine forme de légitimité à l'échelle de l'UE, il est également l'objet de nombreuses critiques de la part des décideurs européens et des agriculteurs nationaux. C'est notamment son éloignement vis-à-vis « du terrain » qui lui est reproché. Les instances décisionnelles communautaires lui préfèrent les associations spécialisées européennes. Les agriculteurs semblent également leur accorder davantage de crédit dans la mesure où les syndicats spécialisés paraissent beaucoup plus à même de saisir

les dimensions techniques des réformes et leurs applications concrètes. L'existence de ce type d'associations de filière crée ainsi une double structuration de la représentation agricole européenne.

## **2 La double structuration de la représentation européenne agricole : des collaborations complexes**

Les tabaculteurs et les betteraviers européens sont organisés de longue date. Leurs associations spécialisées entretiennent des relations différentes avec le COPA. Une vingtaine de représentants portent les intérêts de près de 300 000 tabaculteurs répartis inégalement dans le sud de l'Europe. Deux structures sont chargées de les représenter. La première, le COPA dispose, depuis sa création, d'une section spécialisée tabac, la seconde, l'UNITAB, a été créée avant le COPA, et défend exclusivement les intérêts des planteurs de tabac européen. Les modalités d'adhésion diffèrent légèrement, mais on retrouve dans les deux organisations quasiment les mêmes individus. Il s'agit alors de comprendre comment se répartissent les missions du COPA et de l'UNITAB dans la mesure où défendre un produit aussi stigmatisé que le tabac à l'échelle de l'UE relève du tour de force.

Les 300 000 betteraviers européens issus des 21 pays producteurs de l'UE disposent également d'une association spécialisée, la CIBE. L'organisation est historiquement très implantée et bénéficie de ressources organisationnelles et financières importantes. Son statut met en évidence son originalité puisque la CIBE fait partie du groupe de travail « sucre de betterave » du COPA. Ses membres se réunissent largement en dehors du Comité.

Le tabac brut était produit, avant la réforme de 2003, dans huit Etats membres<sup>2</sup> : la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la France, l'Allemagne, le Portugal, l'Autriche et la Belgique. La Grèce et l'Italie produisent près de 75% de la production communautaire. Une caractéristique essentielle des exploitations tabacoles est leur extrême hétérogénéité en fonction des régions. La diminution du nombre de tabaculteurs est plus rapide que celle des agriculteurs en général. La tabaculture demeure très largement concentrée sur de petites structures où subsiste une population âgée (53% des tabaculteurs ont plus de 55 ans). La production tabacole communautaire occupe aujourd'hui une place tout à fait réduite dans le commerce international. L'Europe est avant tout un importateur de tabac. Par contre la tabaculture fait vivre plusieurs milliers d'exploitation, offre des emplois saisonniers et assure à ce titre un rôle important dans la préservation du tissu rural. La tabaculture est davantage liée à des questions d'aménagement du territoire qu'à une problématique de compétitivité sur le marché mondial. Au niveau communautaire, les planteurs européens se rassemblent au sein de l'UNITAB dès 1952. Peu à peu, l'Europe se construit, et à partir de 1962, le secteur tabacole dépend de la PAC, et des décisions prises à Bruxelles.

Dès lors, les représentants des planteurs européens se réunissent environ six fois par an, au sein du COPA et dans les locaux de l'UNITAB à Paris. Les organisateurs, c'est-à-dire le lobbyiste du COPA chargé du secteur « tabac » et le secrétaire général de l'UNITAB, seul employé à quart temps de l'association spécialisée, « s'arrangent » pour que les réunions ne soient pas redondantes. Lorsque la réunion est organisée à Bruxelles, les frais de déplacement occasionnés sont pris en charge par le COPA, ce qui soulage le budget extrêmement restreint de l'UNITAB. Les relations entre les deux instances sont très cordiales. Le COPA s'assure que les propositions de l'UNITAB ne soient pas en contradiction avec les dispositions

---

<sup>2</sup> Depuis l'élargissement aux PECO, on compte onze pays membres producteurs de tabac ( la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie). Notre recherche porte cependant, principalement, sur la réforme qui n'a concerné que les huit pays producteurs en 2003.

horizontales de la PAC, cependant c'est essentiellement l'association spécialisée qui se charge des actions de lobbying visant à promouvoir les intérêts des tabaculteurs. Le COPA ne s'est pas intéressé à la formation et à la socialisation des représentants de l'UNITAB. Ces derniers ont assimilé les « bonnes pratiques bruxelloises » grâce à un cabinet de consulting parisien.

Ainsi l'UNITAB dispose d'une certaine autonomie vis-à-vis de ses activités de représentation et de lobbying. Et, lorsque les tabaculteurs décident de se mobiliser pour s'opposer à la proposition de la Commission européenne en faveur du découplage total en 2003, c'est sous l'égide de l'UNITAB qu'ils manifestent. Le COPA encourage la mobilisation, propose son aide en matière de logistique et fait profiter les planteurs de son expérience. Cependant, alors que ces derniers souhaitent défilier officiellement au nom du Comité agricole européen, le COPA refuse. Deux remarques s'imposent. On peut d'abord se demander pourquoi les tabaculteurs souhaitent défilier au nom du COPA. Il semble que ce label procure aux manifestations agricoles un rayonnement plus important : les revendications portées par le COPA sont soutenues par l'ensemble des agriculteurs européens. Cette anecdote prouve que le COPA demeure une institution importante aux yeux des producteurs de tabac. Elle permet, selon eux, de légitimer leurs revendications en leur conférant un cadre plus large que celui de la requête purement sectorielle. En défilant sous l'égide du COPA et de l'UNITAB, les producteurs auraient pu bénéficier de la reconnaissance institutionnelle du COPA dans l'ensemble de l'espace public européen, et profiter en même temps grâce à l'UNITAB d'une légitimité basée sur la proximité avec les planteurs. La seconde remarque concerne les conflits de rôle au sein du COPA. En 1998, le secteur du tabac avait déjà été réformé. A cette époque, le président suédois du COGECA soutenait publiquement les revendications des tabaculteurs, alors même que la Suède ne fait pas partie des pays producteurs de tabac. Cet engagement lui avait coûté de nombreux démêlés avec son ministre de l'agriculture. Farouchement opposé au tabac, ce dernier critiqua vigoureusement le président agricole qui représentait à la fois le COGECA et le LRF (fédération des agriculteurs suédois). Les présidents du COPA-COGECA occupent en effet un mandat européen et un mandat national. Si ce cumul assure au COPA un ancrage avec les réalités des agriculteurs, elle oblige les représentants européens à tenir compte des contraintes liées à la politique intérieure. De cette situation émergent des positionnements de rôle contradictoires. Entre l'affirmation d'une position européenne unitaire et les prérogatives liées au mandat national, le choix des représentants s'est rapidement orienté en faveur de leurs secondes attributions. Ils privilégient avant tout les intérêts de ceux qui les ont élus, ici les agriculteurs suédois. Ces derniers n'auraient pas admis que leurs revendications nationales soient rejetées ou rendues moins crédibles en raison de la prise de position européenne de leur président en faveur de la tabaculture.

Le tabac met en évidence les contradictions de rôle au sein du COPA (Fouilleux, 2003), de par la stigmatisation de ce produit. Cette tendance se remarque également dans d'autres filières. La politique intérieure nationale compromet les prises de position unanime au niveau européen. Ainsi seuls les pays producteurs sont en mesure de soutenir publiquement une orientation. Les élus agricoles européens, occupant également un mandat au niveau national, obéissent à la voix de leurs électeurs nationaux, et ce au détriment des agriculteurs européens, qu'ils sont censés représenter au COPA. De plus, selon les mécanismes décisionnels en vigueur au COPA, les avis des sections spécialisées sont rediscutés et votés au sein du Praesidium où siègent l'ensemble des représentants de chaque pays membres, avant d'être transmis à la Commission. Ainsi en fonction de l'influence des secteurs agricoles et de leur poids économique, il peut être décidé d'étouffer les positions trop revendicatives d'un « petit » secteur et de soutenir un autre. Les représentants agricoles des pays du Nord de

l'Europe<sup>3</sup> semblent moins enclins à relayer les revendications d'un secteur de production aussi complexe et stigmatisé que celui du tabac.

La situation semble tout à fait différente lorsqu'il s'agit de représenter l'intérêt des betteraviers européens. Le praesidium du COPA ne pourrait évincer les positions du secteur. L'Union européenne est le 3<sup>ème</sup> producteur mondial de sucre, derrière le Brésil et l'Inde. Elle est également le premier consommateur et le deuxième exportateur mondial, ainsi que l'un des trois principaux importateurs. Les productions de betterave sucrière françaises et allemandes se situent parmi les productions agricoles les plus compétitives du monde. La culture betteravière a, en Europe de l'Ouest et en Europe Centrale, une importance économique et agricole considérable. L'organisation internationale betteravière (CIBE) s'est constituée en 1925 à l'initiative des Polonais. Pilotée par l'élite agricole de chaque pays, la CIBE devient rapidement un interlocuteur crédible aux yeux de la Société des Nations (SDN), et plus tard aux yeux de la CEE puis de l'UE. Lorsque le COPA est créé, la CIBE est conviée à s'y rattacher, cependant elle souhaite conserver une autonomie importante et un statut particulier. La CIBE fait donc officiellement partie du groupe de travail sucre du COPA. Des réunions y sont organisées quatre à cinq fois par an, tandis que les membres de la CIBE se rencontrent très régulièrement en dehors de la structure offerte par le COPA. La CIBE s'est dotée d'un fonctionnement sophistiqué. On distingue un bureau composé de neuf membres dont le président, les vice-présidents et le secrétaire général de la CIBE. Le conseil d'administration comprend trois représentants titulaires par pays membre et se réunit deux à trois fois par an, l'Assemblée générale se compose de cinq représentants titulaires par pays et chaque pays y dispose de cinq voix. Des commissions spécialisées se chargent de traiter des thématiques précises. Ainsi le fonctionnement de la CIBE couvre des thématiques beaucoup plus larges que celles qui pourraient être abordées dans le seul cadre du COPA.

La CIBE fonctionne sur la base de la cotisation de ses membres. Les volumes de production élevés fournissent donc à l'organisation un budget conséquent qui permet à ses membres de se rencontrer très régulièrement dans les diverses capitales européennes. De même, la CIBE est en mesure de financer le déplacement de ses représentants aux quatre coins du globe, et notamment au Brésil afin de cerner au mieux les évolutions de la production mondiale. Enfin, la CIBE emploie trois salariés, dont deux assurent des activités de lobbying et de médiation, tandis que le dernier, chargé des analyses économiques, propose des expertises détaillées de la production betteravière communautaire.

Le formalisme de l'organisation confirme le poids financier et économique de la CIBE. Elle bénéficie également de ressources symboliques importantes puisqu'elle siège au Comité exécutif de l'association mondiale des planteurs de betteraves et de Canne à sucre (AMPBCS). L'association mondiale est également un organisme spécialisé de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA). Enfin, la CIBE a adopté le statut d'ONG et est reconnue à ce titre par l'Organisation des Nations Unies (ONU), par l'organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (CNUCED) et par l'organisation internationale du sucre (OIS).

Si la CIBE fait partie du COPA, elle mène ses propres stratégies. Grâce à ses capacités d'expertise et à ses différences ressources, la CIBE met en avant son autonomie d'action et de réflexion. Les associations nationales semblent siéger au COPA davantage en raison de leur loyauté vis-à-vis des syndicats nationaux que par les réelles ressources que leur offre le COPA. Elles gagnent peu à y rester, mais symboliquement, leur défection pourrait ébranler les syndicats à vocation générale.

---

<sup>3</sup> Les organisations syndicales agricoles du Danemark et de la Finlande ont déjà ouvertement remis en cause au sein du Praesidium du COPA le soutien financier accordé aux planteurs de tabac.

Les relations entre l'UNITAB et le COPA s'avèrent particulièrement subtiles. La première dotée de ressources organisationnelles et financières limitées pourraient bénéficier d'une aide importante auprès du COPA. Cependant, pour le COPA, cette position est très délicate et lui semble pouvoir nuire à sa légitimité dans les instances décisionnelles communautaires. Tout en affichant un soutien sans faille aux agriculteurs, les structures et le fonctionnement du COPA ne favorisent pas les prises de position en faveur de la tabaculture. Cette tendance infléchit davantage la légitimité du Comité aux yeux des tabaculteurs. Inversement, lorsqu'on explore les relations entre la CIBE et le COPA, on remarque la forte autonomie de la CIBE qui ne semble ni en demande d'expertise, ni en demande de soutien financier. Elle dispose de son propre réseau, et les contacts avec les associations affiliées sont plus réguliers que ceux qu'entretiennent les membres de la CIBE avec le lobbyiste du COPA. La proximité entre l'association spécialisée et les représentants nationaux favorisent les relations de confiance et même d'amitié.

Malgré la prégnance des associations spécialisées européennes sur le COPA, il semble que ces dernières rencontrent des difficultés à représenter un intérêt communautaire unifié.

### **3- Communauté et divergence d'intérêts : les associations spécialisées transnationales d'agriculteurs**

Si l'analyse permet de mettre en évidence les difficultés du COPA à représenter les intérêts de l'ensemble des agriculteurs européens, cette tâche se révèle tout aussi complexe pour les associations spécialisées européennes, et ce même si ces dernières bénéficient d'une légitimité plus importante que le COPA. Les intérêts des producteurs nationaux diffèrent souvent de ceux de leurs homologues. Il s'agit ici de comprendre l'évolution de l'encadrement des associations européennes lorsque les intérêts des producteurs nationaux sont différents. Comment dans ce contexte, l'organisation réussit-elle à conserver ou non une certaine cohérence ? A l'UNITAB, il s'agit de faire émerger un consensus entre huit organisations, à la CIBE, vingt et une organisations sont représentées ce qui complique davantage les activités des associations transnationales. Nous avons choisi d'appréhender l'encadrement à travers l'intégration des secteurs étudiés dans l'espace publique communautaire.

En 2003, une proposition de la Commission visait à homogénéiser les systèmes de soutien aux tabaculteurs et ce indépendamment du type de production. Les planteurs ont donc eu la possibilité de ne plus produire de tabac tout en bénéficiant de primes calculées sur le montant des aides à la tabaculture, et de se concentrer sur des cultures à bonnes perspectives de marché. C'est à travers cet événement particulièrement conflictuel que nous nous sommes intéressés à cette élite de représentation. Aucun représentant des pays producteurs n'acceptait complètement la réforme, mais les motifs de refus et les souhaits de modifications à y apporter étaient très hétérogènes.

De par son ancienneté et son mode d'adhésion ouvert, c'est l'UNITAB qui constitue le leader privilégié des planteurs européens. Cependant la constitution de ce groupe d'intérêt européen s'est rapidement heurtée à des controverses classiques. Peu à peu les membres ont appris à connaître les difficultés, les avantages et les techniques de chaque pays producteur. Des divergences profondes existent entre certains planteurs italiens ou espagnols qui disposent de surfaces de plusieurs dizaines d'hectares, et des planteurs grecs qui cultivent du tabac sur quelques ares. Cependant, ils ont pu faire profiter leurs homologues de leur expérience professionnelle. Même si on constate une hétérogénéité importante entre les

situations de chaque délégation, tous cultivent une même plante. Ils sont confrontés aux mêmes problématiques tels que l'emploi de la main d'œuvre, l'irrigation des terres, et ils emploient des techniques relativement proches. La particularité du secteur réside dans le fait qu'il existe très peu de concurrence entre les tabaculteurs européens, puisque le départ d'un producteur ne permet pas à son voisin d'augmenter significativement sa production. Au contraire, si trop de producteurs stoppent leur activité, ils perturbent le fonctionnement de l'usine de transformation, cette dernière n'ayant plus assez de matière à transformer. Depuis 1970, le nombre de planteurs a fortement diminué et cette diminution devrait se poursuivre. En effet, depuis cette période, l'OMS a commencé à prendre conscience des impacts du tabac sur la santé, et a organisé à ce titre de multiples campagnes contre le tabagisme. La lutte antitabac devient également une priorité pour le Conseil, la Commission et les gouvernements nationaux. Les spécificités du tabac, et notamment la nocivité de sa consommation, attisent la mobilisation d'autres secteurs, extérieurs au monde agricole (association de lutte contre le tabagisme, associations de santé, lobbies anti-tabac). Ces derniers souhaitent réduire au maximum les aides de la filière, voire même les supprimer. Leur principal argument repose sur l'idée suivante : alors que d'un côté l'UE mène une politique active en matière de lutte contre le tabac dans toute l'Europe et, qu'à ce titre, elle subventionne de nombreuses campagnes de prévention, elle finance de l'autre la production du tabac. Certains ont donc reproché à la Commission son manque de cohérence.

Ainsi malgré les positions très hétérogènes des syndicats agricoles et la diversité des situations nationales, leur stigmatisation au niveau européen semble avoir renforcé la cohésion du groupe et l'intégration de ses membres. Cette élite de représentation s'est reconnue des caractéristiques communes, et ce malgré leurs différences d'intérêts et de profils. Les différents représentants présentent, en effet, des compétences et des trajectoires socioprofessionnelles distinctes. L'internationalisation des lieux d'exercices du pouvoir tend à renforcer les mécanismes de sélection sociale. L'accès aux espaces sociaux internationaux engage en effet des compétences sociales et culturelles auxquelles les milieux sociaux les plus favorisés sont les mieux préparés : l'aisance dans les interactions avec les étrangers, le rapport non-scolaire aux langues, la capacité à retrouver rapidement ses repères sociaux à l'étranger (Wagner, 2004, 1998). Cependant, même si les trajectoires professionnelles et les attributs économiques et sociaux des représentants sont très différents, les situations de crise et l'intensité de la menace qui pèse sur le secteur favorisent l'institutionnalisation du groupe d'intérêt et sa cohérence. Chacun des syndicats soutient des positions spécifiques, mais aucun groupe ne peut totalement se passer des autres de par la spécificité forte du secteur. Les membres ont ainsi tendance à se regrouper et à refuser, ensemble, la proposition de réforme.

La forte stigmatisation du secteur renforce la légitimité de l'UNITAB puisque c'est grâce à l'organisation transnationale et à ses effets de courtage (Tarrow, 1998), que les tabaculteurs se sont mobilisés pour refuser le projet de réforme.

La situation est tout autre à la CIBE. Avec vingt-et-une organisations appartenant à l'UE, l'organisation spécialisée rencontre de nombreuses difficultés à faire émerger un intérêt commun. De plus, à la différence de la réforme de l'OCM tabac, celle du sucre tend à diviser les pays concernés puisque les propositions de réforme permettent à certains de poursuivre leurs activités et même de développer leur production, tandis que d'autres se trouvent marginalisés et incités à stopper la culture de la betterave. Le contexte de réforme, plutôt que de mettre en évidence, comme c'est le cas pour les tabaculteurs, des formes de solidarités même atténuées, a révélé la fragmentation des organisations membres de la CIBE. L'analyse des relations de travail montre trois groupes de pays différents qui fonctionnent très peu les uns avec les autres. Les relations de travail révèlent l'existence de clivages forts au sein de la CIBE qui mettent en question la cohérence même de l'organisation.



Les positions sur la réforme du régime sucrier européen diffèrent profondément. Sans développer davantage les considérations techniques de l'OCM, les intérêts des pays les moins compétitifs (Irlande, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Lettonie, Finlande) s'opposent à ceux des pays les plus compétitifs d'Europe (Allemagne, France, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Suède), ou à ceux qui idéologiquement sont favorables à une libéralisation complète des échanges (Danemark et Royaume-Uni). Les pays non cités et notamment les PECO se sont révélés dans la première phase des négociations plutôt hésitants, ils se sont ensuite ralliés à l'un des deux groupes de pays selon les capacités de leur structure de production.

Lors de l'enquête, nous avons demandé aux représentants européens quelle était l'instance qui leur semblait la plus à même de défendre leurs intérêts à l'échelle de l'UE. Cinq réponses fermées leur étaient proposées. Les pays les moins compétitifs ont invariablement répondu : « notre propre gouvernement national », tandis que les plus compétitifs répondent majoritairement par « la CIBE ». Ce clivage tend à ébranler l'association européenne spécialisée dans la mesure où les intérêts des uns diffèrent de ceux des autres, et l'échec des pays les moins compétitifs profite aux pays producteurs les mieux placés. Cette situation accentue les divisions et pourrait même favoriser une certaine forme d'hostilité entre les pays producteurs, comme l'illustrent les propos de ce représentant d'un des pays les moins compétitifs :

*« je vais vous dire moi ce que je pense vraiment de cette réforme, c'est inacceptable, ils sont d'accord pour garder les quotas, mais que ce soit juste les plus gros qui s'en chargent, sauf que chez nous, il y a aussi des producteurs qui vivent de la betterave et même si ça pousse moins bien, on arrive à en vivre, et là c'est tout on ne pourra plus produire, mais il y en a que ça arrange bien...donc non je ne suis bien sûr pas étonné de voir que la France ne manifeste pas avec nous, parce que je pense que la réforme va surtout lui profiter, la France c'est vraiment elle qui va bénéficier le plus de la réforme... ».*

Si la CIBE est parvenue pendant plusieurs décennies à conserver une certaine cohérence entre des producteurs fortement hétérogènes et entre des types d'agricultures diverses, ce tour de force est mis à mal par la réforme de 2004. La réforme du régime sucrier met au grand jour cette hétérogénéité et plus encore met en concurrence ces types d'agriculture.

## **Conclusion**

Le COPA est largement reconnu dans les instances bruxelloises, cependant son fonctionnement porte de moins en moins l'empreinte du secteur agricole. La construction d'un intérêt agricole de filière permet de parer aux manques nés d'une organisation européenne à vocation générale telle que le COPA dans la mesure où les associations spécialisées paraissent maîtriser davantage les spécificités techniques et financières de leur secteur. Les associations spécialisées européennes rencontrent également certaines difficultés majeures à représenter un intérêt européen. Ces difficultés semblent déjà présentes à l'échelon national. Denis Pesche a en effet mis en évidence la légitimité symbolique et politique que conférait l'affiliation à la FNSEA pour les associations spécialisées (Pesche, 2000). Les objectifs défendus par les associations spécialisées ne reflètent, selon l'auteur, que les intérêts des producteurs les mieux placés économiquement. Il semble que cette tendance soit également de mise à l'échelon européen. Ainsi l'affiliation au COPA assure une certaine légitimité du nombre aux associations spécialisées. Cependant l'évolution récente de la PAC

officialise le clivage entre des exploitations compétitives orientées vers le marché mondial et d'autres qui, pouvant profiter du découplage, se dirigeraient vers d'autres productions plus rentables ou vers d'autres secteurs d'activité. Ainsi, si les tabaculteurs européens ont réussi à conserver un minimum de cohérence en raison de la stigmatisation du secteur, les betteraviers européens sont eux, beaucoup plus divisés. Il semble même qu'on assiste à une forme d'antagonisme entre des blocs de pays hétérogènes qui ébranle la représentation d'un intérêt transnational communautaire. On semble plutôt se diriger vers la représentation de coalition d'intérêts à l'intérieur même de l'UE. Peu à peu la quête de légitimité *par le nombre* des associations spécialisées pourrait s'amenuiser, et par là même ébranler fortement l'existence des organisations à vocation générale.

## Bibliographie

- Costa O., Smith A. (2005), Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention dans H. Michel (dir.), Lobbyistes et lobbying dans l'UE, Strasbourg, PUS.
- Delorme H. (2002), Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire, dans R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.) L'action collective en Europe, Paris, Presses de sciences po.
- Eymeri J-M, (2002), Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière, VIIème Congrès de l'Association française de science politique, Lille.
- Fouilleux E. (2003), La politique agricole commune et ses réformes, Paris, l'Harmattan.
- Hervieu B., Lagrave R-M, (1992), Les syndicats agricoles en Europe, Paris, l'Harmattan.
- Hrabanski M., (2005), Lobbyistes agricoles, lobbyistes en agriculture. Carrières et recrutement des représentants d'intérêts du COPA, dans H. Michel (dir.), Lobbyistes et lobbying dans l'UE, Strasbourg, PUS.
- Pesche D. (2000), Le syndicalisme agricole spécialisé en France, Paris, l'Harmattan.
- Robert C., (2001), La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ?, Pôle sud, 15, pp. 61-75.
- Tarrow S. (1998), La contestation transnationale, Cultures et Conflits, 38-39, pp. 187-223
- Wagner A.-C., (2004), Syndicalistes européens. Les conditions sociales et institutionnelles de l'internationalisation des militants syndicaux, Actes de la recherche en sciences sociales, 155, pp. 13-33.
- Wagner A-C, (1998), Les nouvelles élites de la mondialisation, Paris, PUF.

## Liste des sigles

- AMPBCS : Association mondiale des planteurs de betteraves et de canne à sucre
- CEE : Communauté économique européenne
- CIBE : Confédération internationale des betteraviers européens
- CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union Européenne
- COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles
- DBV : Deutscher Bauerverband
- DG: Direction générale
- FAO: Food and agriculture organisation
- FIPA: Fédération internationale des producteurs agricoles
- FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

OCM : Organisation commune de marché  
OIS : Organisation internationale du sucre  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
OMS : Organisation mondiale de la santé  
ONG : Organisation non gouvernementale  
ONU : Organisation des Nations Unies  
PAC : Politique agricole commune  
PECO : Pays d'Europe centrale et orientale  
UE : Union européenne  
UNITAB : Union internationale des tabaculteurs européens